

APONTAMENTOS SOBRE A PRODUÇÃO SOCIAL DA MORADIA NAS CIDADES BRASILEIRAS CONTEMPORÂNEAS

Flávio Henrique Ghilardi

Doutorando, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

flavio.ghilardi@ufrj.br

INTRODUÇÃO

Nos últimos trinta anos, a produção social da moradia constituiu-se em uma das principais propostas de atuação política dos movimentos de luta pela moradia na edificação do ambiente urbano das cidades brasileiras¹. Concebida enquanto um projeto político próprio de construção de formas de se morar na cidade, a produção social da moradia apresenta-se enquanto prática alternativa àquelas existentes de estruturação da cidade capitalista – seja pelas vias empresarial e estatal ou, mesmo, de autoconstrução.

No cenário de quase uma década de "novas" políticas públicas de apoio à produção social da moradia, a reflexão proposta emerge justamente na análise em torno do "novo" que se manifesta nesse campo: intenta explorar os espaços onde se entrecruzam as intrincadas tensões constituintes da relação entre a produção social da moradia e as dinâmicas urbanas que se manifestam nas cidades contemporâneas, tanto em suas formas de luta, de expressão cultural e política, quanto naquelas de viver e de se apropriar e transformar o urbano. Assim, a ancoragem de reflexão se estabelece no denso cotejamento entre a proposta política de uma "nova" produção social do ambiente urbano e as contemporâneas formas de estruturação da cidade.

Adentrando cenas descritivas de experiências etnográficas resultantes do acompanhamento de práticas recentes em projetos de produção social da moradia, o texto apresenta questões para reflexão sobre o "novo" que se constitui em alguns desses projetos de produção do ambiente urbano das cidades brasileiras. O artigo analisa alguns estudos de caso

¹ Consideramos a “produção social da moradia” enquanto o conjunto de diversas práticas empreendidas por organizações da sociedade civil para a gestão do processo de construção de habitações e equipamentos de interesse social. No bojo do que é definido por Lago (2011).

coletados em pesquisa de campo nas cidades de Ipatinga, Goiânia e Recife². A partir de descrições densas de cenas etnográficas vivenciadas em campo, adentram-se sumários apontamentos para o delineamento de questões que perpassam este campo urbano.

O “novo” contexto: fundos públicos para a produção social da moradia

Uma extensa literatura acadêmica analisou a trajetória de formação da experiência brasileira em produção social da moradia. Seja no lastro uruguaio, das cooperativas por ajuda mútua, presentes fortemente em São Paulo³, seja na trajetória sindical (como no caso do Rio Grande do Sul)⁴ ou de influência de setores progressistas da igreja católica (como em Belo Horizonte e Fortaleza)⁵, existe um rico acervo sobre as origens do acervo brasileiro. Constituem-se, por certo, em intrincados meios de difusão e de apropriação de saberes e práticas, ainda a exigir uma complexa restituição dos poros por onde passaram a disseminação de seus vetores de expansão, cuja recapitulação não cabe à argumentação deste artigo.

Para tanto, vale demarcar alguns pontos de inflexão na experiência brasileira recente no campo da produção social da moradia, os quais consideramos cruciais para compreender as “inovações” que surgem neste campo. Ancoramos a análise na constatação do que se poderia considerar (ainda precariamente) como uma “nova qualidade” na experiência recente de produção do ambiente urbano por organizações sociais: o acesso a fundos públicos. Acreditamos que tal mudança de qualidade se faz em níveis – ainda a serem identificados e detalhados – que aportam ricas questões analíticas a serem exploradas sobre as diferentes direções pelas quais vem se estruturando a cidade brasileira contemporânea⁶.

De forma um tanto superficial, podemos afirmar que, após o fim do Banco Nacional de Habitação em 1986, não existiu uma política pública no nível federal que oferecesse diretrizes e recursos financeiros, de forma sistemática, para o setor habitacional direcionado às parcelas da população excluídas do mercado imobiliário formal. Foi a partir da mudança administrativa ocorrida em 2003 que um projeto político diferenciado – no bojo da

² A pesquisa de campo baseia-se em participação do autor em visitas técnicas realizadas no projeto de pesquisa “Desenvolvimento de tecnologias sociais para construção, recuperação, manutenção e uso sustentável da moradia, especialmente de interesse social, bem como a solução de problemas em áreas de risco ambiental”, no âmbito de contrato financiado pelo FINEP, sob responsabilidade do IPPUR/UFRJ e desenvolvido pela Fundação Centro de Defesas dos Direitos Humanos Bento Rubião. As análises contidas neste artigo são de inteira responsabilidade do autor.

³ Vide, por exemplo, os trabalhos de Baravelli (2006) e Lopes (2011).

⁴ Vide Drago (2011).

⁵ Vide os textos de Lopes e Rizek (2006) e de Klechen, Barreto e de Paula (2011).

⁶ Evidentemente não se pressupõe aqui que as organizações sociais estejam produzindo cidades inteiras de forma autogestionária, ou que estejam impactando fortemente na lógica que move os atores urbanos na produção da cidade capitalista. O nível de atenção ancora-se, tão-somente, nos territórios que tais movimentos estão produzindo.

criação do Ministério das Cidades⁷ – pode ofertar diretrizes e recursos financeiros para a área. E, nesse processo, inclui-se a possibilidade de acesso a fundos públicos, por organizações sociais, para a construção habitacional.

A criação do Programa Crédito Solidário, em 2004, configurou-se como um momento de inovação institucional na política habitacional brasileira. Instituído com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (utilizado em governos anteriores para políticas mais assistencialistas), foi o primeiro programa habitacional criado pela nova administração⁸, destinando recursos para associações, previamente cadastradas, tanto para produção de novas unidades quanto para reforma, podendo ser aplicado em áreas centrais. Apesar das boas novas de sua criação, a implementação foi difícil e de grandes aprendizados para os atores envolvidos.

Dentre algumas questões envolvendo a implementação do programa (cf. MOREIRA, 2009) destacamos, sinteticamente, algumas das quais consideramos cruciais para a compreensão sobre o desenvolvimento do programa: os baixos valores de repasse; os valores de financiamento ao mutuário, apesar da inexistência da aplicação de taxa de juros; a cobrança de seguros e riscos, especialmente para a população de maior idade; e a falta de avaliação e aplicação uniforme dos normativos do programa. Entendemos que o acúmulo dos atores a partir dessa experiência configurou-se em crucial fator para a compreensão sobre as trajetórias dos novos patamares a partir dos quais se desenvolveram os programas posteriores para o setor.

Ainda no segundo mandato do governo Lula (2007-2010) os movimentos de moradia ainda apostavam na possibilidade de acesso direto aos recursos do Orçamento Geral da União, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. A proposta do FNHIS remonta ao início da década de 1990, quando movimentos sociais de todo o país propuseram um projeto de lei popular para sua criação. Porém, com sua institucionalização em 2005, negou-se a proposta dos movimentos de moradia para acesso direto aos recursos do Fundo, permitindo-a somente a estados e municípios. Após diversas estratégias de mobilização, em 2008 houve a alteração da lei e os movimentos sociais puderam acessar recursos do FNHIS. Foi criado o Programa Produção Social da Moradia, mas novamente um

⁷ Além da constituição do Ministério das Cidades, consideramos que a criação do Conselho das Cidades parece ser uma mudança significativa no campo da produção social da moradia. Assim salientamos esse ponto por considerara a criação dessa arena pública enquanto um espaço privilegiado de formas de pressão mútua entre os representantes de organizações da sociedade e os formuladores de políticas públicas.

⁸ Os demais programas habitacionais foram reformulações daqueles que já existiam em gestões anteriores.

porém: os complicados trâmites burocráticos e os baixos valores inviabilizaram a maioria dos projetos apresentados.

No ano de 2009 foi lançado o programa Minha Casa, Minha Vida. De caráter contra cíclico para fazer frente à crise econômica de 2008, instituiu-se enquanto larga fonte financiadora da política habitacional. Na esteira do programa destinado ao ramo empresarial – o qual se tornou sujeito ativo da proposição de projetos habitacionais – foi criado o programa destinado às organizações da sociedade civil, o Minha Casa, Minha Vida – Entidades. De forma tanto rasteira, iluminamos algumas mudanças colocadas pelo programa que vislumbramos importantes para o entendimento do cenário. Um primeiro ponto a destacar refere-se ao patamar de recursos disponíveis: os valores de financiamento para uma unidade habitacional atingem um patamar muito mais elevado do que praticado anteriormente. Um segundo refere-se ao sistema de financiamento, com a adoção de baixos valores e curto tempo de pagamento. Um terceiro aspecto ancora-se na forma de acesso à terra, com a instituição da possibilidade de “compra antecipada” de terreno, de forma a adiantar os valores financeiros para a aquisição fundiária⁹.

Para adentrar em algumas questões mais específicas sobre a mudança de cenário colocada pelo Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV-E), apresentamos alguns dados sobre sua produção recente. Trata-se de uma análise sobre três aspectos, quais sejam: a) o aumento do volume da produção habitacional; b) o aumento da escala dos projetos; e c) a concentração em determinados territórios do país.

A tabela 1 apresenta dados de que, até março de 2014, havia a contratação de mais de 33 mil unidades habitacionais no MCMV-E. Deste total, pode-se observar a distribuição das unidades pelo porte por projeto¹⁰. Assim, dos 169 projetos contratados no Brasil, 45 congregaram até 50 unidades, 72 até 100 unidades e 120 até 200 unidades. Ou seja, os projetos com mais de 200 unidades congregavam apenas 49 projetos, como melhor se observa no Gráfico 1.

Tabela 1 – MCMV Entidades, Número de Empreendimentos* e de Unidades Habitacionais por Faixas de Unidades Contratadas (Brasil, março de 2014)

FAIXA UH	Nº de Unidades (a)	Nº de Empreendimentos	Média de Unidades por
----------	--------------------	-----------------------	-----------------------

⁹ A questão fundiária apresenta-se enquanto um desarticulador importante das iniciativas no âmbito do programa. Como aponta Rodrigues (2013: 153), “após o lançamento do MCMV, com a disponibilização de recursos consideráveis para a produção de novos empreendimentos habitacionais, em diversas faixas de renda, os movimentos passam a disputar as mesmas áreas, em condições ainda mais desfavoráveis, com o mercado e o programa do MCMV para a Faixa 1 operado por construtoras”.

¹⁰ A partir do tratamento dos dados que agrupou os contratos por conjuntos contíguos, separou-se as unidades por faixas do número de unidades produzidas em cada projeto.

		(b)	Empreendimento (a/b)
01 - 25 Unidades	298	19	16
26 - 50 Unidades	1.187	26	46
51 - 100 Unidades	2.299	27	85
101 - 150 Unidades	3.839	28	137
151 - 200 Unidades	3.774	20	189
201 - 300 Unidades	5.477	21	261
301 - 500 Unidades	6.903	16	431
501 - 1.128 Unidades	9.400	12	783
TOTAL	33.177	169	196

Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014.

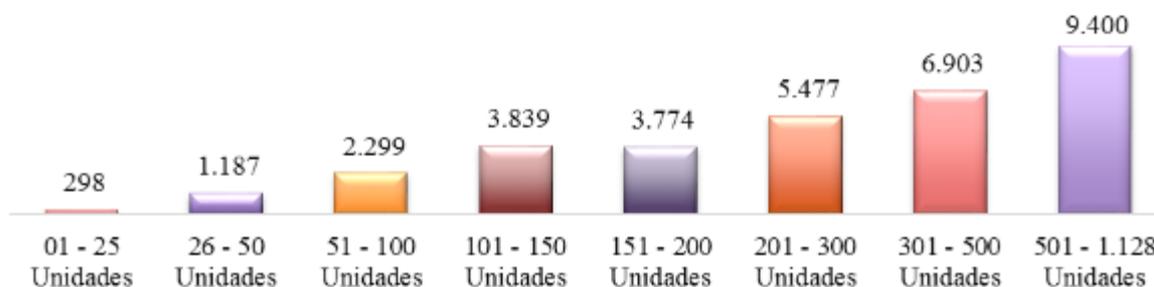
Gráfico 1 – MCMV Entidades: Número de Empreendimentos por Porte de Unidades Habitacionais Contratadas (Brasil, março de 2014)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014.

Porém, ao tomarmos o número de unidades habitacionais produzidas em cada porte de projeto, verificamos que aqueles que concentram grande número de unidades (acima de 300) aglutinam o maior contingente da produção. Das 33.177 unidades contratadas até março de 2014, 21.780 estavam em empreendimentos acima de 200 unidades. Neste universo, os projetos com mais de 500 unidades concentravam quase 28% das contratadas, mas eram somente 6% do total de projetos.

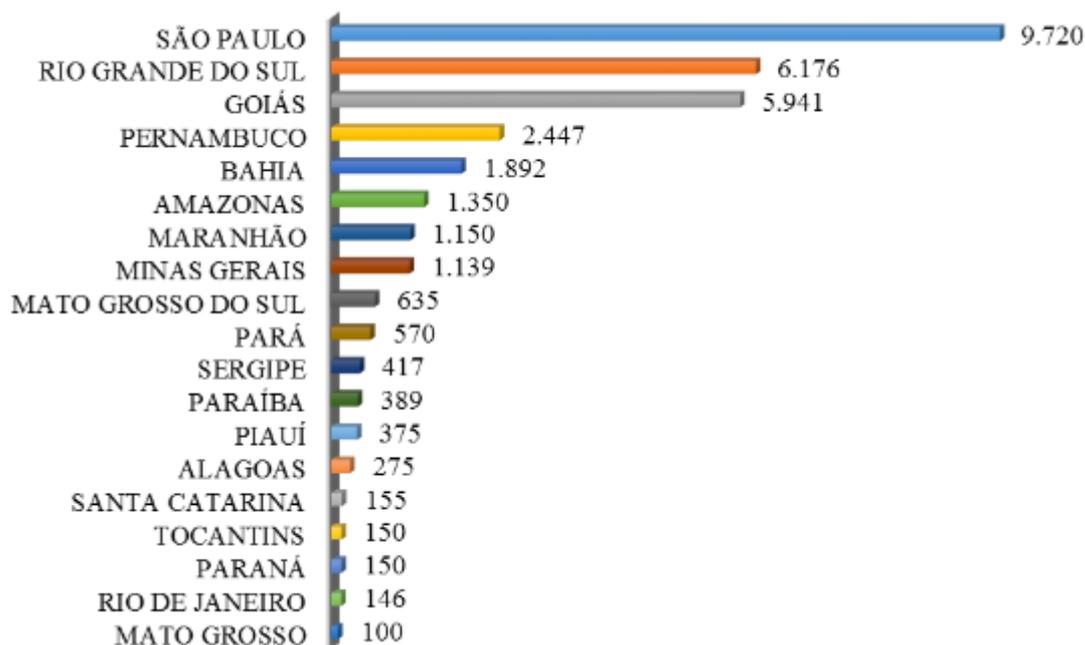
Gráfico 2 – MCMV Entidades: Número de Unidades Habitacionais por Porte de Empreendimentos (Brasil, março de 2014)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014.

A seguir, o gráfico 3 apresenta a distribuição destas unidades por estado da federação. Pode-se constatar que o estado de São Paulo tem o maior número de contratações, com quase um terço do volume total. Em seguida, seguem os estados do Rio Grande do Sul (6.176) e Goiás (5.941).

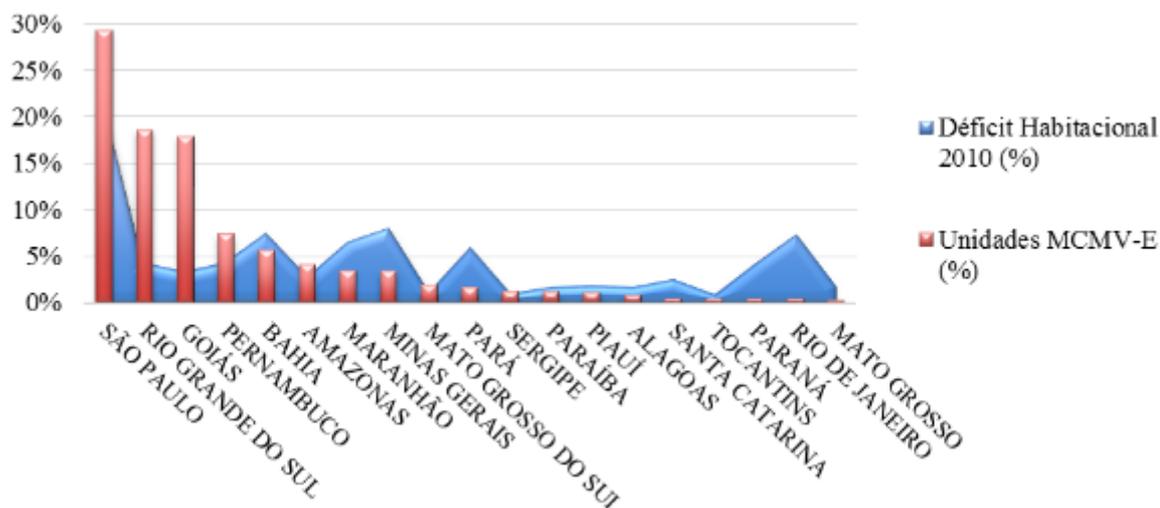
Gráfico 3 - MCMV – Entidades: Unidades Contratadas, por Estado (março de 2014)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014.

Para balizar uma análise mais ponderada sobre esses dados (já que a população e a questão urbana e habitacional se distribuem numericamente de forma desigual nos estados), comparamos os dados da contratação com a distribuição do déficit habitacional. Tomamos o percentual do déficit por unidade da federação enquanto uma medida razoavelmente equitativa sobre a distribuição no território do tamanho da problemática habitacional. O gráfico 4 apresenta esse cruzamento, e assim verificamos que o percentual de unidades contratadas em alguns estados supera o percentual do déficit habitacional. Esses são os casos de São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás, Pernambuco e Amazonas. Enquanto que estados como Maranhão, Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro tem um percentual bem abaixo da demanda do déficit habitacional.

Gráfico 4 – MCMV Entidades: Percentual do Déficit Habitacional 2010 (em relação ao total do Brasil) e Percentual de Unidades Habitacionais Contratadas (em relação ao total contratado), por Estado (março, 2014)



Fonte: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2014.

A rápida passagem sobre a constituição do cenário recente que se apresenta para o acesso aos fundos públicos para a produção social da moradia, juntamente com a breve análise sobre os dados da produção habitacional no MCMV-E, nos trazem algumas importantes questões para se pensar as “inovações” que vem ocorrendo nesse campo. Por exemplo, a partir de quais estratégias e práticas as organizações sociais tem atuado perante os limites normativos impostos pelas regras de acesso a tais fundos públicos? Como, em cada projeto, vem se realizando o acesso à terra urbanizada? Desde quais concepções e modelos se desenvolvem as formas de gestão desses projetos? Ou, então, o que explica a concentração em determinados territórios? Para refletir algumas destas questões, adentramos as cenas descritivas coletadas em pesquisa de campo.

ESTUDOS DE CASO

Ipatinga¹¹

A cidade de Ipatinga localiza-se no estado de Minas Gerais, distante 210 quilômetros ao nordeste da capital Belo Horizonte. Atualmente com quase 240 mil habitantes

¹¹ A pesquisa de campo foi realizada em abril de 2014.

(Censo Demográfico 2010), a cidade surgiu na década de 1960 a partir da rota de escoamento de minério pela – então empresa estatal – Vale do Rio Doce, e da instalação de siderúrgicas que passaram a beneficiar o minério na cidade.

A experiência de produção social da moradia em Ipatinga tem uma gênese que conflui a partir de diversos veios (cf. CONTI, 1999). Por um, a germinal política da gestão municipal de 1986 a 1988, que criou uma expectativa de atendimento, por meio de recursos repassados para a prática de mutirão, de um grupo que ocupava um terreno da cidade. Por outro, a formação de uma equipe de governo, no setor habitacional, que carregava uma experiência de gestão em governos mais “participativos” no final da ditadura¹², e que anteriormente havia passado pela Prefeitura de Belo Horizonte. Por último, o intercâmbio que a administração petista de 1989 firmou com a Prefeitura de São Paulo, a qual desenvolvia o então inovador programa FUNAPS Comunitário, de apoio à produção autogestionária de moradia na cidade.

O intercâmbio com idas para São Paulo, a partir de 1989, para conhecimento da embrionária experiência paulistana e a vinda de uma equipe de assessoria técnica para trabalhar nas primeiras iniciativas na cidade, foram fatores importantes para o desenvolvimento do modelo ipatinguense. Um desenvolvimento que se deu ao seu próprio sabor, calcado no cotidiano da inovação administrativa (cf. CONTI, 1999: 178 e 179).

A experiência de Ipatinga desenvolveu-se por toda a década de 1990 com diversos projetos que criaram, de certo modo, um território de habitação popular na cidade. Junto a esse processo consolidou-se também a Associação Habitacional de Ipatinga, organização local que concentra os projetos de produção social da moradia¹³. Deve-se frisar que o desenrolar da experiência ipatinguense ocorreu entre diversos modelos institucionais, de financiamento e de organização social. No início com poucos recursos da Prefeitura e complementação das famílias, depois em parcerias com a siderúrgica local, além de outra com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em projeto de urbanização de um assentamento precário no centro da cidade, além de outros com a própria Prefeitura. Destaca-se, neste ponto, o caráter inovador da trajetória ipatinguense, o qual se desenrolou em horizonte instável de continuidade, calcado na iminência da escassez de recursos e no constante rearranjar da organização institucional do processo.

¹² Conti (1999) assinala a experiência do PRODECOM no Governo do Estado de Minas Gerais, durante a gestão de 1979 a 1983. Podemos citar outras experiências nesse sentido, como Franco Montoro em São Paulo e as administrações de Lages, em Santa Catarina.

¹³ Alguns personagens da experiência elegeram-se vereadores, sendo que um destes tornou-se representante na Câmara por diversas legislaturas, ganhando projeção nacional com representação no Conselho das Cidades, junto ao Ministério das Cidades.



Figura 1 - Residencial Parque das Águas, Ipatinga (Crédito Solidário). Crédito: acervo do autor.

Nos anos 2000 o lastro da experiência de Ipatinga apoia-se nas novas possibilidades de acesso aos fundos públicos do governo federal, no bojo do cenário desenhado anteriormente. O Residencial Parque das Águas foi construído com recursos do Programa Crédito Solidário, sendo constituído por unidades verticalizadas e localizado na região onde se consolidaram as experiências anteriores de produção social da moradia (figura 1). Por se

tratar do primeiro projeto verticalizado no âmbito do programa – segundo relatos de lideranças locais – algumas cenas coletadas em visita de campo trazem questões interessantes para a reflexão.

Justamente por seu caráter pioneiro – unidades verticalizadas –, alguns relatos de desenvolvimento do projeto apontam para o processo do “intermitente desvendar” sobre o funcionamento do novo programa – o Crédito Solidário de então. Desde a interpretação de manuais, sobre os limites e possibilidades de execução do projeto, até a construção das moradias em prédios de quatro andares, foram diversos os embates e as surpresas. Expressivo nesse sentido é observar a existência de um grande estacionamento privativo em um dos dois terrenos dos blocos de apartamentos. Dada a impossibilidade de financiamento da sondagem do terreno, ao se executar a obra descobriu-se, só então, que a área, do agora estacionamento, não poderia suportar a verticalização, senão com fundações que não poderiam ser custeadas pelo programa. Assim, restou, pela permissão dos normativos do programa, a destinação da área à um estacionamento privativo dos moradores.

Após quatro anos de sua inauguração – quando do momento da visita de campo –, um ponto destacado pelos relatos locais é a organização condominial. Baseada em um processo de organização prévia dos futuros moradores visando a sua convivência nos blocos de apartamentos e no desenho urbano que garantiu a destinação pública das ruas que cortam os dois grandes conjuntos de blocos, a organização condominial conseguiu empreender uma boa manutenção e convivência nos blocos de apartamentos. Trata-se de um interessante aspecto, considerando-se diversas experiências contemporâneas de privatização dos projetos em grandes condomínios fechados e as dificuldades em gestão condominial em conjuntos de

habitações verticais de interesse social, onde os moradores só se conhecem no momento da mudança para a moradia, como na versão empresarial do programa Minha Casa Minha Vida.

No âmbito do Minha Casa Minha Vida – Entidades, a Associação Habitacional de Ipatinga desenvolvia alguns projetos, quando da visita em campo. Estava em construção o Residencial Rio das Velhas II (figura 2), localizado próximo àquele com recursos do Crédito Solidário. Trata-se de um projeto executado na modalidade de “empreitada global”, em que a entidade organizadora delega a execução da obra a uma construtora. O regime de construção via



Figura 2 - Residencial Rio das Velhas II, Ipatinga (Minha Casa Minha Vida - Entidades em execução).

Crédito: acervo do autor.

empreitada global é um ponto polêmico dentro do campo da produção social da moradia no Brasil, ao justamente se alienar o poder de decisão sobre a gestão da obra para uma empresa contratada. No caso deste projeto em Ipatinga, a argumentação dos locais para a adoção deste regime gira em torno da proposta de consecução de uma “parceria” com a construtora, que possibilitou a gerência e controle por parte da Associação, valendo-se do caráter de porte médio e regional da empresa (diferente das grandes construtoras que atuam na versão empresarial do programa).

Existem, ainda, alguns projetos que estão em fase de concepção e de contratação junto ao Agente Operador do programa. Conforme relatos da assessoria técnica local, a atuação nesta fase do trabalho se reveste de muitos contornos de precariedade. Os limites impostos pelos normativos do programa estreitam as possibilidades da prática projetual, padronizando as propostas. Os fluxos operacionais para a aprovação do projeto no Agente Operador, por se desconhecer todas as exigências para sua finalização, não permitem a construção de um horizonte temporal para finalização (não se sabe se poderá ser aprovado em seis meses, um ou dois anos). Esse contexto acaba por estabelecer uma relação muito precarizada entre a entidade organizadora (Associação Habitacional de Ipatinga) e a assessoria técnica, baseada no que denominam como “contrato de risco”: só há pagamento se houver a contratação do projeto junto ao Agente Operador, a qual não tem prazo para ocorrer. Além disso, existe uma relação muito complicada com o escritório regional do Agente Operador, o qual, segundo relatos locais, não se mostra aberto à execução do programa.

Um último ponto a ressaltar refere-se ao acesso fundiário para os projetos da Associação Habitacional de Ipatinga. Um diagnóstico consensual é o alto valor das terras urbanas bem localizadas no município. Uma das formas exitosas relatadas para superar esse entrave foi o estabelecimento de “parceria” com um proprietário de área rural na cidade. Assim, houve a alteração do perímetro urbano junto legislativo municipal, por meio de um vereador ligado à Associação, e com o apoio da Prefeitura. O proprietário da terra, então, vendeu uma parte para a associação, a um preço acessível, ficando com o restante da propriedade para comercialização própria. Esta prática faz pensar sobre as contradições para a democratização do acesso ao solo urbano e a igualitária distribuição dos custos da urbanização das cidades.

Goiânia¹⁴

Na capital do estado de Goiás – Goiânia –, em sua região metropolitana e em muitos outros municípios do estado concentram-se numerosos empreendimentos com grandes quantidades de unidades produzidas no âmbito dos projetos Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida – Entidades. Ainda resta compreender, em profundidade, a dinâmica dessa produção em escala na região¹⁵. Tem-se notícia dos mutirões que foram implementados por governos populistas desde a década de 1980, assim como o grande volume de terras rurais disponíveis e que são alteradas para uso urbano. Além disso, sobressai-se o compartilhamento das iniciativas de produção habitacional por organizações da sociedade com administrações de todo o espectro político.

A partir desse cenário, tomamos o relato sobre a experiência etnográfica em Goiânia a partir do “outro lado” da produção social da moradia, qual seja, do Agente Operador dos programas federais. Algumas impressões de técnicos do escritório regional da Caixa Econômica Federal apontam para uma avaliação extremamente negativa sobre a produção habitacional pelos programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida – Entidades. Principalmente pela escala e pela repetição em série dos mesmos modelos de moradia. Nesse sentido, um fato exemplar relatado é a prática que estava se instituindo entre algumas associações locais em deixar de remunerar as assessorias técnicas na elaboração de projetos. Dado que estes se repetem, não haveria necessidade de custear o trabalho das

¹⁴ A pesquisa de campo foi realizada em maio de 2014.

¹⁵ Vide, por exemplo, de Azevedo (2013).

assessorias. Os técnicos discutiam, então, uma regulamentação para pagar diretamente em conta as equipes de assessoria técnica, deixando de passar pela intermediação das associações.

A observação sobre a atuação dos técnicos do Agente Operador local evidenciavam falas que traziam um comprometimento com o trabalho que encontrava fortes limitantes nas condições materiais para sua execução. Considerando-se o grande volume de projetos desenvolvidos na região, o tamanho da equipe técnica era apresentado como grande barreira para a garantia da qualidade: encarregados de toda a região de Goiânia eram somente dois arquitetos, dois técnicos sociais e dois agentes administrativos. Interessante observar que, na leitura de contexto por esses técnicos, o programa só poderia se aperfeiçoar com mudanças provenientes do gestor do programa, o Ministério das Cidades¹⁶. O que nos parece interessante para pensar como cada instituição burocrática, nestes programas, identifica o locus dos problemas em outros atores externos.



Figura 3 – Residencial Parque Eldorado do Oeste, Goiânia. Crédito: acervo do autor.

Um projeto de grande volume na cidade de Goiânia é o cerne de produção habitacional de uma das mais ativas lideranças da cidade, com projeção nacional entre os movimentos de moradia. Ocupado nos anos 1990, o território do Parque Eldorado do Oeste (figura 3) acolheu a implantação de diversos programas habitacionais autogeridos, sendo que agora conta com uma nova etapa (a quinta) de construção por meio do MCMV-E. A

percepção sobre a evolução na construção desse território demanda uma análise específica: localizado na última franja do território da cidade, quando iniciada sua construção há quase 20 anos atrás, os relatos locais não sublinham a falta de infraestrutura inicial e os percalços para a “chegada” da cidade. Destacam, isso sim, somente o sucesso no aporte de infraestrutura e suas benesses com os projetos de produção social da moradia, apesar das queixas pontuais sobre a dramática questão de ausência de segurança pública, a qual prejudica o andamento das obras de construção das casas no novo projeto.

No território do Parque Eldorado do Oeste, o depoimento de uma moradora – contemplada em uma das etapas já concluídas pela entidade organizadora – ilustra um pouco

¹⁶ Uma etnografia institucional do Agente Operador parece ser uma vertente de análise a se seguir para a compreensão dos fluxos de funcionamento do programa.

do tortuoso e longo processo de acesso à moradia por aquelas famílias que participam de projetos com recursos do fundo público. No caso desta moradora, foram necessários mais de sete anos para que conseguisse sua moradia pela associação. Não sem a desconfiança constante dos associados perante o grupo que conduzia o projeto, dadas as experiências vivenciadas, por alguns, de entidades que não tinham condutas corretas e desapareciam, além dos percalços para a superação das barreiras burocráticas que pareciam infinitas. Hoje a moradora reconhece a importância da associação e do projeto na sua trajetória habitacional. E podemos observar como a casa se constituiu em um patrimônio seguro para o investimento das economias familiares, por meio das diversas ampliações do imóvel original – apesar de não seguirem as regras arquitetônicas.

Recife¹⁷

Desde sua formação, a Região Metropolitana de Recife apresenta graves questões urbanas e habitacionais, identificadas exemplarmente nos inúmeros assentamentos precários conformados em palafitas. Algumas experiências alternativas de produção habitacional de interesse social e regularização fundiária também marcam o contexto local: como aquela de Cajueiro Seco¹⁸ no primeiro governo de Miguel Arraes no estado de Pernambuco e as iniciativas participativas de integração urbana de áreas precárias, nos anos 1980 e 1990, com o Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS.



Figura 4 – Conjunto Residencial Dom Helder Câmara, Recife (Crédito Solidário). Crédito: acervo do autor.

A primeira cena descritiva vivenciada na região tem sua vivência em um projeto no âmbito Programa Crédito Solidário. Com o nome de Dom Helder Câmara – figura pública que teve um importante papel junto à experiência do PREZEIS – o projeto foi desenvolvido pelo Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB no bairro de Iputinga, periferia do Recife.

Ao se chegar ao projeto, adentramos uma região conformada por um vasto território de precariedade urbano e social.

¹⁷ A pesquisa de campo foi realizada em junho de 2014.

¹⁸ Vide Souza, 2010.

Emblemático, nesse contexto, é visualizar a configuração urbanística do projeto enquanto um condomínio fechado com guarita e portão de controle de entrada, além do muro que o cerca da vizinhança. Por relatos de lideranças que conduziram o projeto, sua origem encontra-se em uma grande ocupação de terra urbana empreendida pelo MLB em terreno de propriedade dos Correios. Interessante perceber nas falas sobre a origem do projeto o quanto o distinguem de outro vizinho, com trajetória parecida: também oriundo de uma ocupação, em mesmo período, a solução para estes ocupantes foi sua alocação em um conjunto habitacional produzido pela Prefeitura. Atualmente, porém, a violência toma a sociabilidade do lugar, dificultando a entrada de agentes de políticas públicas ou, mesmo, de desconhecidos. O que não ocorre, na visão dos locais, com o conjunto empreendido em autogestão, dado o mínimo de integração entre os moradores que ocorreu durante a construção do projeto.

Em virtude do circuito de atuação política do MLB – que não se alinha aos movimentos sociais de moradia com atuação no nível nacional¹⁹ –, o desenvolvimento do projeto enfrentou algumas dificuldades para sua viabilização. Caso emblemático foi a transferência de propriedade do terreno, a qual, após diversas negociações, o Correios se prontificou a realizar para a Prefeitura. Porém, pelo posicionamento político do grupo que administrava a Prefeitura encontrar-se em circuitos diferentes do MLB, surgiram inúmeros entraves para a passagem da posse ao movimento.

Em outro aspecto das falas locais, o regime de construção por meio de mutirão, em que as famílias participaram ativamente da construção das casas, é exaltado como o meio que tornou possível a viabilização do programa com os poucos recursos de então. Apesar das lideranças do projeto apostarem no replicamento da experiência do mutirão, avaliam que os moradores não apoiariam uma nova iniciativa como esta, dado o caráter extenuante da experiência.



Figura 5 – Empreendimento Nossa Prata, etapa construído pela Prefeitura de Paulista. Crédito:

Oswaldo Moreira.

Com financiamento do MCMV-E, o Empreendimento Nossa Prata, localizado no município de Paulista – região metropolitana do Recife –, era, quando da visita de campo, o maior projeto contratado no Brasil, com 1.128 unidades habitacionais. A origem do projeto vincula-se a uma

quais sejam, União Nacional dos Movimentos por Moradia, as Associações de Moradores e Movimento Nacional de Luta

“parceria” entre a Prefeitura e o movimento de moradia, para a continuidade de um contrato da gestão municipal que não fora bem sucedido. Com cerca de 200 unidades construídas (figura 6), o projeto atrasara em sua execução e acabara sendo ocupado por famílias no ano de 2013. A parceria com o movimento social foi realizada justamente para dar continuidade à construção das demais casas.

A realização do projeto ocorre, então, em diversas etapas, por meio das quais se busca a “melhoria” da qualidade das unidades habitacionais produzidas. Melhoria que se realiza, porém, nos limites estabelecidos pelas normativas do programa e considerando-se a qualidade do projeto



inicial da Prefeitura. A parceria se estendeu para a participação de uma organização não-governamental em algumas dessas etapas, a

Figura 6 – Empreendimento Nossa Prata, etapa pelo Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Crédito: Osvaldo Moreira.

qual atua enquanto assessoria técnica e, também, como entidade organizadora. Assim, substituindo o movimento de moradia, a atuação da ONG coloca, no contexto local, uma delicada questão sobre a definição de seus papéis nos programas de produção social da moradia: assessoria técnica ou, também, entidade organizadora de todo o processo.

A construção das unidades habitacionais do Empreendimento Nossa Prata é feita pelo regime de empreitada global, na qual uma empresa contratada pelo movimento de moradia realiza a construção da obra. Nesse aspecto, interessante foi observar o depoimento de um operário sobre seu trabalho no projeto: não há qualquer envolvimento com a valoração da construção das casas, pois sua fala atenta somente para o adequado cumprimento das funções em obra (interessa-lhe somente ser um “bom operário”). Um contexto que abre um flanco de discussão sobre a autonomia/heteronomia na própria organização do canteiro nos projetos de produção social da moradia, e a constituição dos regimes de gestão nesses projetos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O “novo” não surge como a superação de todo o “velho”. Como aponta Maricato (2000), a urbanização brasileira, no começo do século XX, era valorada, entre muitos

urbanistas, como a chegada do “novo” que varreria todo o atraso da vida social brasileira. Porém, o desenrolar de nossa formação social mostrou que, antes disso, o processo de urbanização repôs o “velho” junto ao “novo” em nossas cidades.

Pensar a “inovação” na produção social da moradia no contexto urbano brasileiro, portanto, não é identificar somente o que há de inédito nessas práticas. Nem concebê-la enquanto a superação do arcaico na estruturação do ambiente construído. A inovação é a própria relação conflituosa entre o novo e o velho – muitas vezes repondo o último –, cujo horizonte de síntese não é dado à priori – daí seu caráter “inovador”.

Nas cenas urbanas apresentadas neste artigo procuramos descrever e problematizar um pouco das inovações que vem ocorrendo em um novo contexto de produção social da moradia no Brasil. Assim, por exemplo, novas estratégias organizativas trazem inovadoras formas autônomas de gestão da construção da moradia, mas colocam delicados dilemas ao se optar por regimes construtivos delegados às empresas privadas. Ou mesmo formas alternativas de acesso à terra – parcerias com proprietários rurais, por exemplo – que parecem, por um lado, permitir a alavancagem dos projetos, mas, por outro, contradizer princípios da reforma urbana, tais como a democratização do acesso ao solo urbano e a igualitária distribuição dos custos da urbanização das cidades. Portanto, consideramos que o material apresentado aponta para novos horizontes analíticos, a serem constituídos, para se pensar novas questões colocadas pelas recentes experiências de produção social da moradia nas cidades brasileiras contemporâneas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARAVELLI, J. E. 2006. *O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha*. Dissertação de mestrado, FAU-USP, São Paulo.

CONTI, A. 1999. *A experiência da autogestão em Ipatinga: Uma busca pelo conceito*. Dissertação de Mestrado, Escola de Arquitetura da UFMG, Belo Horizonte.

DE AZEVEDO, J. C. B. 2013. *Cooperativas habitacionais em Goiânia e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da PUC de Goiás.

DRAGO, F. 2011. *Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS.

KLECHEN, C. F.; BARRETO, R. de O.; DE PAULA A. P. P. 2011. “Pilares para a compreensão da autogestão: o caso de um programa de habitação da Prefeitura de Belo Horizonte”. *Revista de Administração Pública* — Rio de Janeiro 45(3):669-94.

LAGO, L. C. (org.). 2012. *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital.

LOPES, J. M. de A. 2011. *Sobre arquitetos e sem-tetos – técnica e arquitetura como prática política*. Tese de Livre Docência. 2011

LOPES, J. M. de A.; RIZEK, C. S. 2006. “O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica”. In: CARDOSO, A. L. e ABIKO, A. K. (ed.). *Procedimento de gestão habitacional para população de baixa renda*. Porto Alegre: ANTAC.

MARICATO, E. 2000. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil”. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.

MOREIRA, F. A. 2009. *O lugar da autogestão no Governo Lula*. Dissertação de Mestrado, FAU-USP, São Paulo.

RODRIGUES, E. L. 2013. *A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia*. Dissertação de Mestrado, FAU-USP, São Paulo.

SILVA, C. F. 2012. *O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e a política de autogestão: análise de uma experiência no bairro da Iputinga, Recife-Pe*. Dissertação de Mestrado, PPGG/UFPB, João Pessoa.

SOUZA, D. B. I. 2010. *Reconstruindo Cajueiro Seco: arquitetura, política social e cultura popular em Pernambuco (1960-64)*. São Paulo: Annablume.